

GOBERNANZA MARÍTIMA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Por JUAN LUIS SUÁREZ DE VIVERO

Introducción

El análisis de la dimensión marítima de la región mediterránea es el objetivo central de este capítulo. Aunque la literatura política y estratégica es abundante, las cuestiones marítimas no gozan de un grado de conocimiento proporcional a la amplitud e importancia que sus aguas tienen para las comunidades ribereñas y también para los terceros Estados que las frecuentan.

El incremento de la población de los Estados costeros, en particular de la ribera sur, la intensificación de los usos marinos y el desarrollo urbano, industrial y agrícola han provocado un preocupante deterioro de sus aguas, fondos marinos y recursos. Contaminación, reducción de la biodiversidad, eutrofización, sobreexplotación de los recursos pesqueros, son algunos de los graves problemas que amenazan el estado ecológico de la cuenca y exigen el establecimiento de una gobernanza regional transnacional.

Para la Unión Europea el mar Mediterráneo ha adquirido una mayor importancia con la ampliación de 15 a 27 Estados, que ha supuesto la incorporación de tres países mediterráneos con cuyas jurisdicciones marítimas la Unión Europea se convierte en la entidad política supranacional que controla más del 25% de sus aguas jurisdiccionales. En este sentido la Unión Europea está elaborando un documento de política marítima

regional para esta cuenca dentro del marco de la Política Marítima Integrada (PMI) (COM [2009] 466 final).

El mar Mediterráneo se puede considerar como una excepción en el proceso de expansión jurisdiccional de los Estados sobre el espacio marítimo. Todavía alrededor del 50% de sus aguas permanecen como alta mar, es decir, fuera de la jurisdicción nacional. Esta peculiaridad se acentúa por el hecho de constituir una cuenca semicerrada de reducidas dimensiones (2,5 millones de kilómetros cuadrados) rodeada de 20 Estados. La tendencia que se observa es, sin embargo, hacia la progresiva declaración de derechos exclusivos, con el resultado de creación de nuevas fronteras y la generación de conflictos fronterizos. En este contexto, los territorios objeto de disputa (enclaves-exclaves) incrementan su conflictividad.

La dimensión marítima y marina del mar Mediterráneo tiene una influencia decisiva en las relaciones tanto interregionales como globales: transporte marítimo: productos energéticos, contenedores, flujos migratorios irregulares, explotación de recursos vivos y no vivos, contaminación y su impacto en el turismo costero, entre otros, afectan al bienestar de las poblaciones ribereñas, a la seguridad de los Estados y al desarrollo económico.

La gobernanza marítima requiere de un alto grado de cooperación, especialmente en una cuenca de las características geográficas del mar Mediterráneo y, coyunturalmente, con la mitad de sus aguas bajo el régimen jurídico de la alta mar. En la medida en que se intensifica la *maritimización* de la economía y se acentúan los impactos medioambientales, se hace más necesaria la intervención sobre las actividades y la protección de ecosistemas y recursos. Las instituciones políticas –nacionales e internacionales– son así estructuras esenciales en las que sustentar esta acción de gobierno.

España tiene una destacada presencia geográfica en el mar Mediterráneo –su jurisdicción marítima se extiende sobre cerca de 250.000 kilómetros cuadrados, (primer país por el tamaño de su espacio marítimo con las jurisdicciones ahora declaradas)– lo que se traduce en una importante cuota de responsabilidad en la gobernanza de la cuenca. Su situación relativa –ribereña del mar de Alborán y estrecho de Gibraltar y con fronteras con cuatro países: dos de la ribera norte y dos de la ribera sur– convierte al Estado español en un destacado actor político, tanto por la naturaleza de los conflictos a los que debe hacer frente en sus re-

laciones bilaterales, como por su peso en la formación de las estructuras de gobernanza marítima de la región, particularmente, la PMI de la Unión Europea.

La estructura jurisdiccional del mar Mediterráneo no tiene un carácter definitivo y cerrado, y está sujeta a cambios y transformaciones (España, por ejemplo, tiene pendientes de acordar la mayor parte de sus fronteras con los distintos Estados opuestos y adyacentes, entre otras cuestiones jurisdiccionales); lo mismo cabe afirmar de la PMI de la Unión Europea, por lo que a corto y medio plazo es necesario conocer cómo pueden evolucionar estos procesos. Parece razonable asumir que el clima político de la región tendrá efectos en la forma en cómo se desenvuelvan estas cuestiones (de manera especial en cuanto a la PMI que requiere de un alto grado de cooperación), y a su vez, algunos episodios del desarrollo de las iniciativas jurisdiccionales (en concreto la creación de jurisdicciones ampliadas) pueden interferir en el clima político sobre todo si no se alcanzan acuerdos para los conflictos de mayor complejidad.

Marco geográfico y político

El mar Mediterráneo y el mar Negro son mares semicerrados de reducidas dimensiones que constituyen dos cuencas comunicadas entre sí, aunque poseen peculiaridades e identidades propias.

A escala global, la cuenca mediterránea, que representa el 1% de la superficie de los océanos, es el espacio donde confluyen los continentes europeo, africano y asiático. Con una extensión de 2,5 millones de kilómetros cuadrados, el Mediterráneo tiene una longitud de este a oeste de 3.860 kilómetros y una anchura máxima de 1.600 kilómetros, aunque la separación entre Estados opuestos (incluyendo sus islas) no supera en ningún lugar los 720 kilómetros (400 millas náuticas).

Una barrera subterránea desde Túnez a Sicilia divide el Mediterráneo en dos grandes cuencas: la occidental y la oriental. En general es poco profundo (1.500 metros de media) y alcanza una profundidad máxima de 5.150 metros frente a la costa sur de Grecia.

El mar Negro separa dos continentes: Europa y Asia. Con un área total de 463.000 kilómetros cuadrados, tiene una profundidad máxima y media de 2.300 metros y 1.240 metros respectivamente. La longitud de

este mar de este a oeste es de 1.150 kilómetros y presenta una anchura máxima de 600 kilómetros.

Una de las diferencias entre la cuenca mediterránea y la del mar Negro radica en las aportaciones fluviales. Mientras que son escasos los grandes ríos que desembocan en el mar Mediterráneo –destacando en la ribera norte el Ebro, Ródano, Po y en la meridional el Nilo–, en el mar Negro confluyen grandes ríos, como el Danubio, Dniéster, Dniéper y Don.

El Mediterráneo constituye una cuenca de concentración, donde la cantidad de agua evaporada supera la aportada por la lluvia y los ríos que vierten en él. La concentración de sales que se produce incrementa la densidad del agua provocando que ésta se desplace a las capas profundas y salga al océano Atlántico a través del estrecho de Gibraltar. Esta salida de agua profunda del Mediterráneo se compensa por la entrada de agua superficial procedente del Atlántico. El mantenimiento de este intercambio de agua es lo que permite que no se produzca una saturación del ecosistema (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008). Además, las aguas del Mediterráneo se renuevan cada 80 años. Por el contrario, en el mar Negro las precipitaciones y las aportaciones fluviales exceden a la evaporación, por esta razón constituye una cuenca de dilución.

En general, la anchura de la plataforma continental en el mar Mediterráneo y mar Negro es muy reducida, salvo algunas excepciones, como en las cercanías de la desembocadura de los ríos principales (el Ródano en el golfo de León, el Nilo en el mar de Levante) o en las costas del Adriático y Túnez y el oeste del mar Negro.

Sobre este marco geográfico convergen una tupida trama de instancias políticas (desde la escala internacional a la local), cada una de ellas con una cuota de responsabilidad en la acción de gobernar su espacio marítimo, donde los Estados ocupan el papel central.

De los 22 Estados y territorios ribereños mediterráneos, 11 se localizan en Europa, cinco en África y seis en Asia. El mar Negro está enmarcado por seis países, tres se localizan en Europa y tres en Asia, figura 1.

Los países mediterráneos albergan alrededor de 400 millones de habitantes, de los cuales 150 millones viven en la costa (COM [2009]

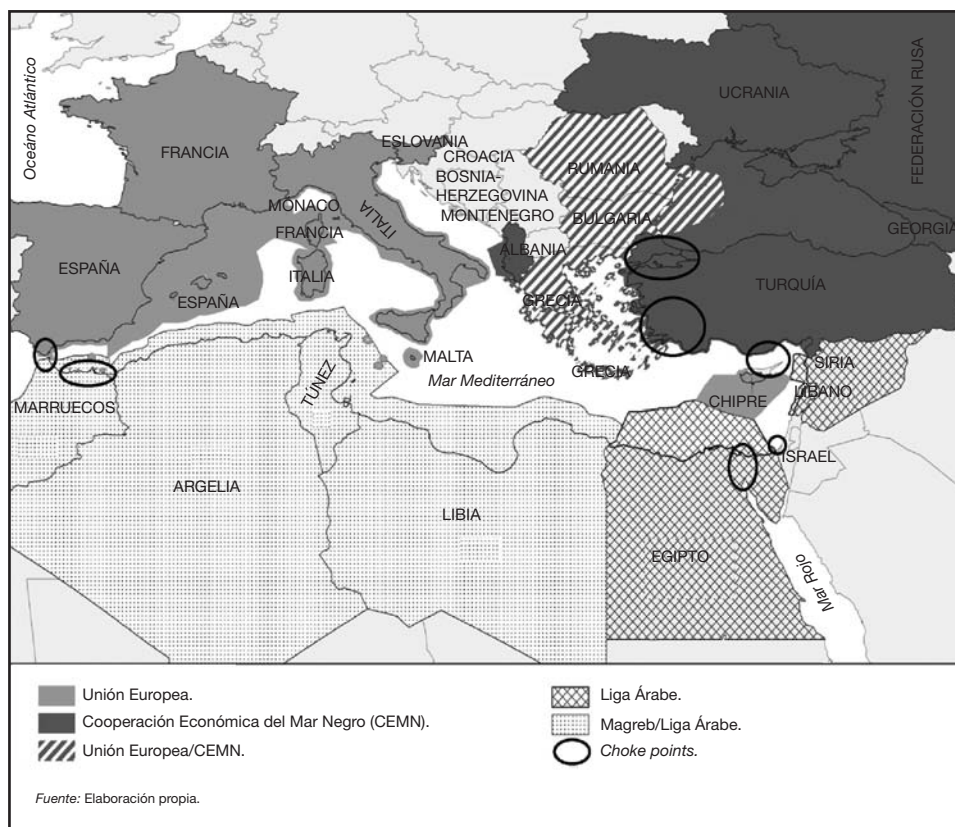


Figura 1.– Bloques políticos.

466 final). En el mar Negro la población que ocupa los seis Estados costeros asciende a 110 millones aproximadamente y la mayoría de la población se concentra en Ucrania y Turquía, cuadro 1, p. 43.

En el año 2007 la población asentada en los primeros 50 kilómetros del litoral en Bulgaria ascendía a 1,1 millón de habitantes y en Rumanía a un millón (Eurostat, 2010). En ambas cuencas, también la población costera se incrementa sensiblemente durante la temporada estival debido al turismo.

La longitud de costa del Mediterráneo, incluyendo las costas del único Estado archipelágico presente (Malta), así como las que pertenecen a las islas que forman parte de los Estados continentales es de unos 45.000 kilómetros.

Habría que destacar el desequilibrio que existe en el reparto de esta longitud entre los Estados ribereños del Mediterráneo, cuatro de estos Estados acaparan alrededor del 75% del total de las costas: Grecia, Italia, Croacia y Turquía, donde sobresale Croacia debido al gran número de islas que conforman su territorio; por otro lado, hasta 10 Estados ribereños poseen una longitud de costa muy reducida, entre ellos se pueden citar a: Bosnia-Herzegovina, Mónaco y Líbano (J. González Giménez, 2007).

La longitud de costa del mar Negro es de unos 4.340 kilómetros, distribuyéndose de modo desigual entre los seis países costeros que lo bordean, donde sólo dos Estados: Turquía y Ucrania contabilizan más del 60% de esta longitud.

Entre los Estados y territorios del Mediterráneo existe una asimetría Norte-Sur: la ribera norte está más integrada políticamente (con siete Estados miembros de la Unión Europea); la sur presenta una débil cohesión de carácter político pese a la existencia de entidades como la Liga Árabe y la Unión del Magreb Árabe (UMA).

En el mar Negro, mientras que los países de la ribera occidental están integrados en la Unión Europea y la totalidad de la ribera sur la compone un país candidato (Turquía), la ribera noroeste y sureste la conforman Estados surgidos tras la descomposición de la Unión Soviética, con instituciones nacionales frágiles y cuya cohesión política es casi inexistente.

La asimetría Norte-Sur del Mediterráneo se puede apreciar también en la existencia de dos modelos socioeconómicos distintos. El arco norte con una estructura demográfica marcada por el problema del envejecimiento y el sur con una explosión demográfica que impulsa a la emigración. El norte del Mediterráneo con Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy altos o altos y con un Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* que duplica al de los países del norte de África, cuadro 2, p. 44; y el sur con IDH y el PIB más bajo de la cuenca (Egipto) en torno a los 1.800 dólares, (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Ministerio de Administraciones Públicas, 2009 y *World Bank*, 2009). Todos estos factores son fuente de inestabilidad y tienen una importante repercusión sobre las relaciones políticas que interactúan en el Mediterráneo.

En el mar Negro también existen importantes diferencias entre los Estados ribereños, fundamentalmente en términos socioeconómicos. En

Cuadro 1.– Características de los países mediterráneos y del mar Negro, año 2006.

Países y territorios	Área total (kilómetros cuadrados)	Superficie marítima aguas jurisdiccionales (kilómetros cuadrados)	Población	Longitud de costa (kilómetros)
España	505.370,00	243.959	44.121.300	7.604,00000
Gibraltar	7,84	79	29.286	12,00000
Francia**	551.500,00	87.212	61.256.600	3.427,00000
Italia	301.340,00	120.868	58.842.800	7.600,00000
Grecia	131.960,00	92.095	11.147.100	13.676,00000
Mónaco	2,00	285	32.600	4,100000
Malta	320,00	8.231	406.000	196,800000
Chipre*	9.250,00	74.530	771.200	648,00000
República Turca del Norte de Chipre	3.186,00	–	235.591	–
Eslovenia	20.270,00	376	2.006.800	46,60000
Croacia	56.540,00	54.719	4.441.300	5.835,00000
Bosnia-Herzegovina	51.210,00	–	3.926.406	20,00000
Montenegro	14.026,00	–	601.022	293,50000
Albania	28.750,00	4.847	3.172.155	362,00000
Siria	185.180,00	10.147	19.407.558	193,00000
Líbano	10.400,00	3.938	4.055.301	225,00000
Israel	22.070,00	3.318	7.048.600	273,00000
Territorios Palestinos	6.020,00	371	3.774.671	0,00667
Egipto**	1.001.450,00	170.923	74.166.496	2.450,00000
Libia	1.759.540,00	235.918	6.038.643	1.770,00000
Túnez	163.610,00	104.182	10.128.100	1.148,00000
Argelia	2.381.740,00	77.245	33.351.137	998,00000
Marruecos**	446.550,00	20.887	30.496.553	1.835,00000
Turquía**	783.560,00	39.175	72.975.000	7.200,00000
Bulgaria	110.879,00	34.288	7.385.367	354,00000
Rumanía	238.391,00	31.108	22.303.522	225,00000
Ucrania	603.500,00	138.362	45.992.000	2.782,00000
Federación Rusa**	17.098.240,00	69.038	141.394.000	37.653,00000
Georgia	69.700,00	18.612	4.600.825	310,00000

* Se incluye a Chipre como parte de Asia de acuerdo con la estructura de la página web de OALOS.

** Se incluye el total de la longitud de costa, no sólo la correspondiente al mar Mediterráneo.

Fuente: Elaboración propia. Basado en el Programa de Naciones Unidas/Ministerio de Medio Ambiente, 2009, CIA Yearbook, 2009.

Cuadro 2.– PIB per cápita, año 2008.

Países	PIB (dólares)	Países	PIB (dólares)
España	31.960	Territorios Palestinos	1.595
Francia*	42.250	Israel	24.700
Italia	35.240	Egipto	1.800
Grecia	28.650	Libia	11.590
Malta	16.680	Túnez	3.290
Chipre**	22.950	Argeria	4.260
Eslovenia	24.010	Marruecos	2.580
Croacia	13.570	Turquía	9.340
Bosnia-Herzegovina	4.510	Bulgaria	5.490
Montenegro	6.440	Federación Rusa	9.620
Albania	3.840	Ucrania	3.210
Siría	2.090	Rumanía	7.940
Líbano	6.350	Georgia	2.470

* Los datos incluyen los Departamentos franceses de ultramar: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión.

** Excluye la parte turco-chipriota.

Fuente: World Bank, 2009.

primer lugar la geopolítica del mar Negro está influida por una superpotencia, Federación Rusa, y dos potencias regionales: Ucrania y Turquía. A esto se suman diversos conflictos territoriales, entre ellos, el que enfrenta a la Federación Rusa y Georgia. Y finalmente las disparidades económicas: cuatro países con el IDH alto: Rumania, Federación Rusa y Turquía y dos medio: Georgia y Ucrania; y un PIB que oscila entre los 9.620 dólares de la Federación Rusa y los 2.470 dólares de Georgia (World Bank, 2009), cuadro 3.

Cuadro 3.– España en el mar Mediterráneo.

La localización excéntrica de la península Ibérica en el oeste mediterráneo junto con la presencia del estrecho de Gibraltar, le confieren un papel de territorio puente entre África y Europa y entre el mar Mediterráneo y el océano Atlántico. Geopolíticamente, España es un territorio encrucijada y geográficamente un país esencialmente mediterráneo.

Por su extensión superficial, 505.370 kilómetros cuadrados, España destaca en el conjunto de los países europeos mediterráneos, donde sólo Francia le supera, cuadro 1, p. 43. Además España es el país mediterráneo con mayor extensión de jurisdicciones marítimas, figura 5, p. 52.

Jurisdicciones

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 (CNUDM) es el marco jurídico basándose en el cual se estructura jurisdiccionalmente el espacio marítimo. La CNUDM en su articulado define una serie de ámbitos territoriales que, en su totalidad o parcialmente, son declarados por los Estados ribereños.

Los principales conceptos territoriales que configuran la jurisdicción nacional en el espacio marítimo son: aguas interiores, mar territorial y zona contigua, plataforma continental y Zona Económica Exclusiva (ZEE).

Las aguas situadas más allá de la jurisdicción de los Estados son definidas como «alta mar»; el lecho y subsuelo no sometido a la jurisdicción de los Estados se denomina «zona», figura 2.

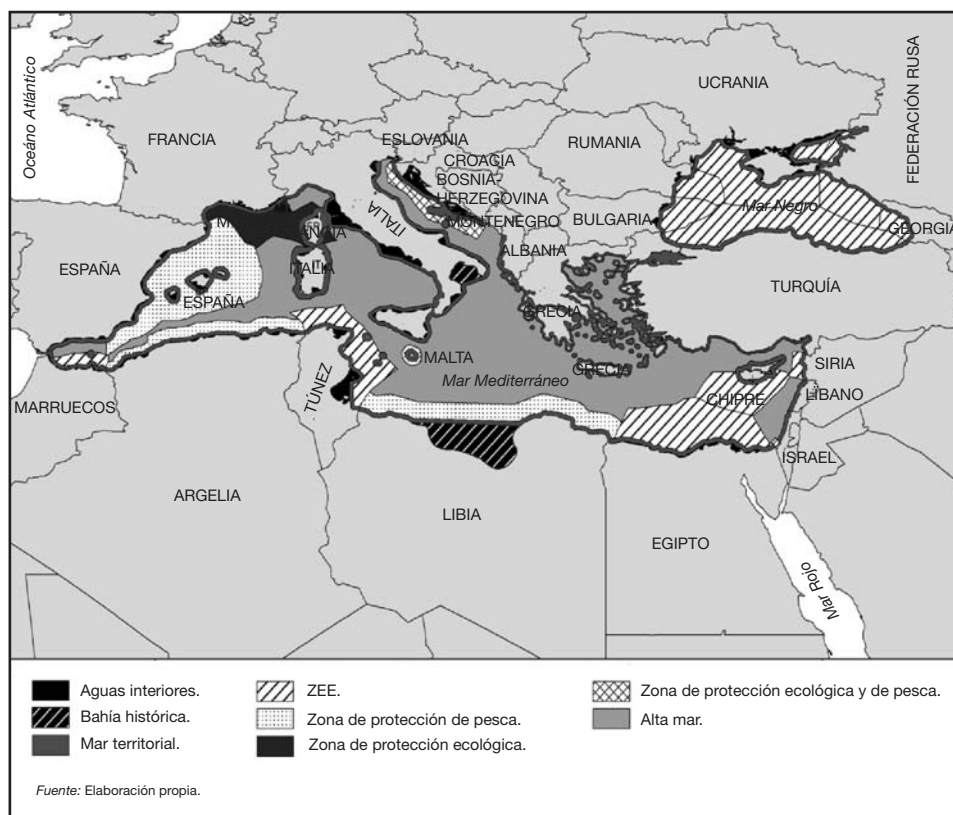


Figura 2.– Jurisdicciones marítimas en el mar Mediterráneo y el mar Negro.

La CNUDM también define el concepto de mar cerrado o semicerrado, de especial relevancia para el mar Mediterráneo y el mar Negro. Por mar cerrado o semicerrado se entiende:

«Un golfo, cuenca marítima o mar rodeado por dos o más Estados y comunicado con otro mar o el océano por una salida estrecha, o compuesto entera o fundamentalmente de los mares territoriales y las ZEE de dos o más Estados ribereños» (CNUDM, artículo 122).

También declara la CNUDM que:

«Los Estados ribereños de un mar cerrado o semicerrado deberían cooperar entre sí en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes con arreglo a esta Convención» (CNUDM, artículo 123).

Bajo la premisa que algunos autores han venido a denominar «quien puede lo más, puede lo menos», algunos Estados entienden que el régimen jurídico de la ZEE puede ser parcelado, de manera que sólo se escojan los elementos que interesen (J. González Giménez, 2007). Así, con objeto de proteger los recursos (fundamentalmente los pesqueros) y el medio ambiente, en ausencia de ZEE, estos países han creado zonas de pesca y zonas de protección ecológica, así como zonas contiguas arqueológicas.

No hay una definición oficial de *zona de protección ecológica*, pero puede ser definida como una zona a conservar por su biodiversidad, recursos pesqueros y proteger por razones medioambientales (C. Chevalier, 2005).

La *zona de pesca-zona de protección pesquera* es un área de anchura variable (hasta 200 millas) declarada por un Estado costero alrededor de su costa, dentro de la cual ejerce control sobre el acceso a los recursos pesqueros. No afecta jurisdiccionalmente a otros recursos (C. Chevalier, 2005).

La *zona contigua arqueológica* se extiende desde el límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de 24 millas náuticas contadas desde las líneas de base.

La mayoría de los Estados del mar Mediterráneo han firmado y ratificado la CNUDM, entre los que no lo han hecho se encuentran Marruecos y Libia (que la han firmado pero no la ha ratificado) e Israel, Siria y Turquía. Por el contrario todos los países ribereños del mar Negro han firmado y ratificado la CNUDM, cuadro 4.

Cuadro 4.- Modalidades y extensión de jurisdicciones estatales en el mar Mediterráneo y mar Negro.

Países	Aguas interiores	Mar territorial	ZEE	Zona de protección (kilómetros cuadrados)	Zona de protección ecológica	Zona de protección/zona de protección ecológica	Total
Albania	—	4.847	—	—	—	—	4.847
Argelia	4.883	18.888	—	53.797	—	—	77.569
Bosnia-Herzegovina	—	—	—	—	—	—	0
Bulgaria	1.460	3.776	29.052	—	—	—	34.288
Chipre	562	13.406	67.894	—	—	—	81.862
Croacia	11.316	15.837	—	—	—	28.167	55.320
Egipto	4.794	20.671	145.458	—	—	—	170.923
Eslovenia	87	270	—	—	18	—	376
España	7.674	43.332	—	195.062	—	—	246.067
Federación Rusa	63	14.470	54.504	—	—	—	69.038
Francia	2.623	18.436	—	—	66.153	—	87.212
Franja de Gaza	—	—	—	—	—	—	0
Georgia	—	4.581	14.031	—	—	—	18.612
Grecia	—	107.891	—	—	—	—	107.891
Israel	—	3.318	—	—	—	—	3.318
Italia	39.339	81.528	—	—	—	—	120.868
Líbano	—	3.938	—	—	—	—	3.938
Libia	81.175	30.731	—	—	—	—	235.918
Malta	21	3.020	—	124.012	—	—	8.231
Marruecos	1.143	5.294	14.449	5.190	—	—	20.887
Mónaco	—	56	—	—	—	—	285
Montenegro	—	—	—	—	—	—	0
Rumanía	755	3.329	27.024	—	—	—	31.108
Siria	—	3.010	7.136	—	—	—	10.147

Cuadro 4.- (Continuación).

Paises	Aguas interiores	Mar territorial	ZEE	Zona de protección (kilómetros cuadrados)	Zona de protección ecológica	Zona de protección/zona de protección ecológica	Total
Túnez	13.291	14.743	75.252	-	-	-	103.287
Turquia	-	66.279	144.286	-	-	-	210.565
Ucrania	13 .577	24.609	100.176	-	-	-	138 362
Reino Unido (Akrotiri)	-	-	-	-	-	-	0
Reino Unido (Dhekelia)	-	-	-	-	-	-	0
Reino Unido (Gibraltar)	-	79	-	-	-	-	79
TOTAL	182.766	506.342	679.263	378.060	66.172	28.167	1.840.998

Fuente: Elaboración propia.

En el mar Mediterráneo no se ha generalizado la declaración de ZEE por parte de los países ribereños, por lo que todavía una parte importante de sus aguas están bajo el régimen de la alta mar, que representa aproximadamente un 45% de estas aguas. Debido a sus reducidas dimensiones, una ampliación jurisdiccional generalizada por parte de todos los Estados ribereños convertiría la totalidad de sus aguas en aguas bajo jurisdicción nacional, figura 3.

Además del mar territorial, hasta el momento (año 2010), en el Mediterráneo cinco Estados han declarado una ZEE: Chipre, Egipto, Marruecos, Siria y Túnez. Las ZEE declaradas se localizan en la ribera sur de la cuenca, excepto Chipre en el extremo oriental (miembro de la Unión Europea). Por el contrario, en el mar Negro, todos los países ribereños han declarado una ZEE, por lo que la totalidad de sus aguas se encuentran bajo jurisdicción nacional, figura 4, p. 50.

Por otro lado, los Estados ribereños del mar Mediterráneo, a partir de los años noventa, proclaman zonas marítimas que agotan sólo en parte el régimen jurídico previsto para la ZEE en la CNUDM. Así, nueve paí-

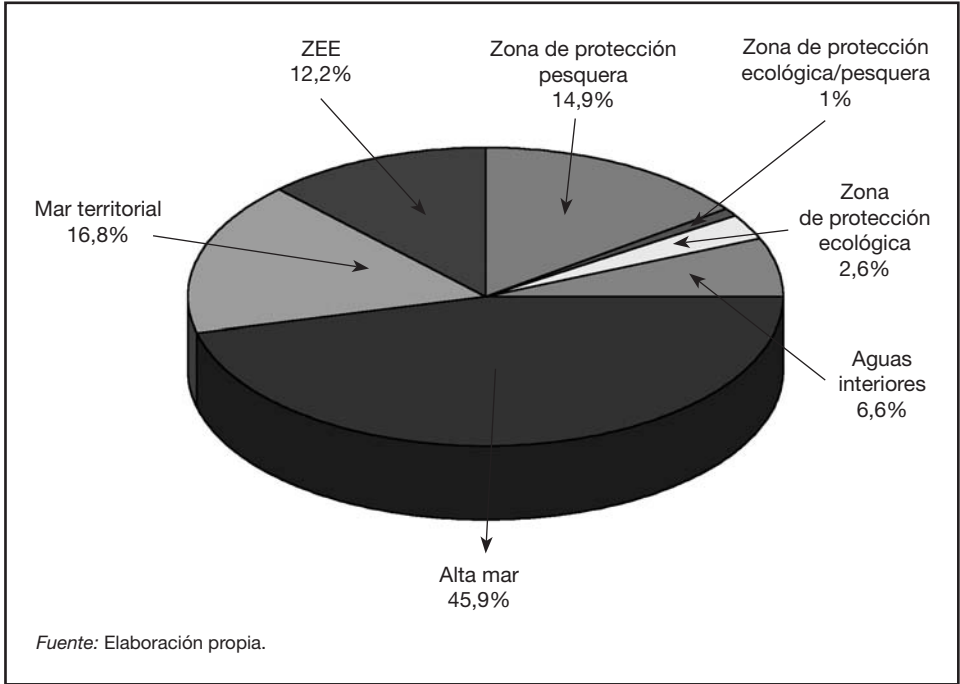


Figura 3.– Mar Mediterráneo. Distribución de jurisdicciones.

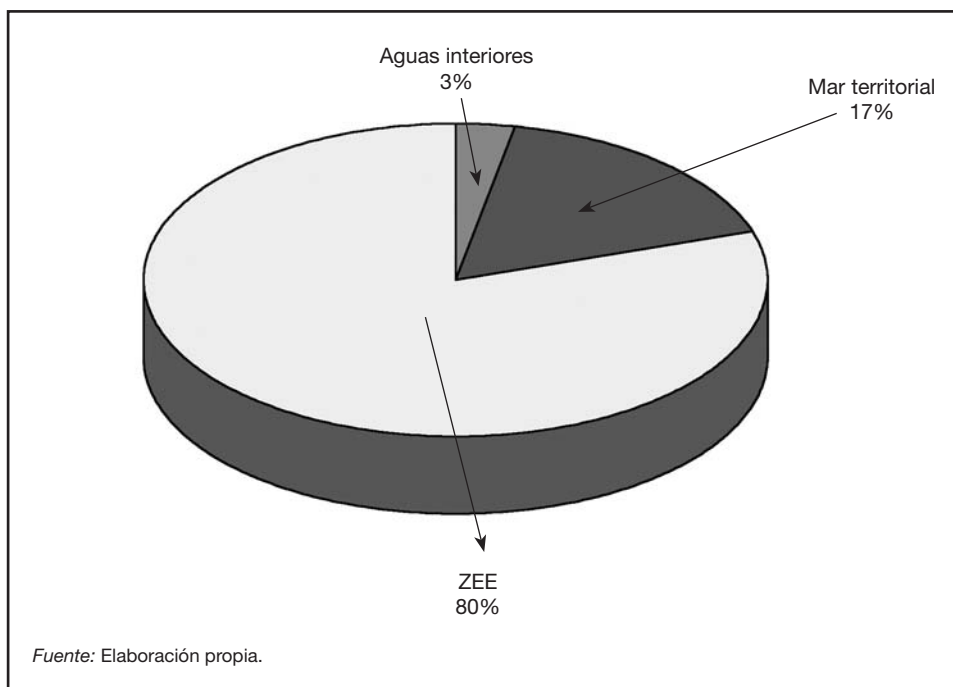


Figura 4.– Mar Negro. Distribución de jurisdicciones.

ses han declarado algún tipo de jurisdicción que no incluye la ZEE tales como zona de pesca declaradas por: Argelia, Malta y España, zona de protección ecológica: Francia, Eslovenia e Italia o zona de protección ecológica y de pesca: Croacia, además de «aguas territoriales» declarada por: Mónaco.

Adicionalmente, en el Mediterráneo hay declaradas dos bahías históricas (golfo de Taranto y golfo de Sirte), además han declarado zona contigua arqueológica los siguientes países: Argelia, Chipre, Francia, Italia y Túnez (*European Commission*, 2009). Una mayoría de Estados, 12, ha establecido líneas de base recta, frente a nueve que carecen de ellas.

Del resto de los Estados costeros mediterráneos, ocho: Albania, Bosnia-Herzegovina, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Montenegro y Turquía, no tienen declarados derechos jurisdiccionales más allá del mar territorial.

Por otro lado, el solapamiento entre jurisdicciones provocado por la adyacencia y oposición entre los Estados en el mar Mediterráneo y mar Negro origina 36 contactos fronterizos (fronteras marítimas) que exigen los

correspondientes acuerdos de delimitación entre Estados. En el Mediterráneo, por su localización relativa, Italia es el Estado con mayor número de fronteras marítimas; en el mar Negro el país con un mayor número de fronteras marítimas es Turquía.

De este solapamiento entre las jurisdicciones marítimas entre Estados adyacentes y opuestos han surgido hasta la fecha 13 acuerdos de delimitación (incluyendo las fronteras que se han desglosado a partir de la antigua Yugoslavia), de los cuales, nueve son entre Estados opuestos y cuatro entre adyacentes. El convenio más antiguo data del año 1968: Italia-Yugoslavia y el más reciente se suscribió en el año 2003: Chipre-Egipto, que es el primer acuerdo de delimitación de ZEE. De los 13 acuerdos de límites, nueve conciernen a la plataforma continental.

Los acuerdos bilaterales sobre la plataforma continental se producen entre los siguientes Estados: Italia y Yugoslavia (Roma, 8 de enero de 1968); Italia y Túnez (Túnez, 20 de agosto de 1971); Italia y España (Madrid, 19 de febrero de 1974); Grecia e Italia (Atenas, 24 de mayo de 1977); Francia y Mónaco (París, 16 de febrero de 1984); Libia y Malta (La Valeta, 10 de noviembre de 1986) y Libia y Túnez (Bengasi, 8 de agosto de 1988). Estos dos últimos acuerdos aplican las sentencias falladas por el Tribunal Internacional de Justicia el 3 de junio de 1985 y el 24 de febrero de 1982, respectivamente. Entre Albania e Italia, se firmó otro acuerdo el 18 de diciembre de 1982 que aún no ha entrado en vigor. En el mar Negro, el 4 de diciembre de 1997, Turquía y Bulgaria llegaron a un acuerdo sobre la delimitación de la plataforma continental entre los dos Estados (C. Chevalier, 2005).

En el mar Negro, los Estados ribereños generan nueve contactos fronterizos entre sí que dan lugar, a su vez, a distintos tipos de delimitaciones entre las jurisdicciones marítimas (mar territorial y zona contigua, ZEE y plataforma continental). Turquía es el país que más acuerdos tiene suscritos. También existe un acuerdo entre Rusia y Ucrania, año 2003.

En oposición a lo que ocurre en el mar Negro, el establecimiento de jurisdicciones marinas en el Mediterráneo es un proceso abierto y en continuo cambio, debido a que no todos los Estados se han dotado de los espacios marinos que reconoce la CNUDM y también como consecuencia de la progresiva creación de nuevas entidades jurisdiccionales que no están contempladas en la misma. En consecuencia, la actual geografía de las jurisdicciones marítimas en el Mediterráneo no es una fotografía definitiva, figura 5, p. 52, y, a medida que los Estados tomen

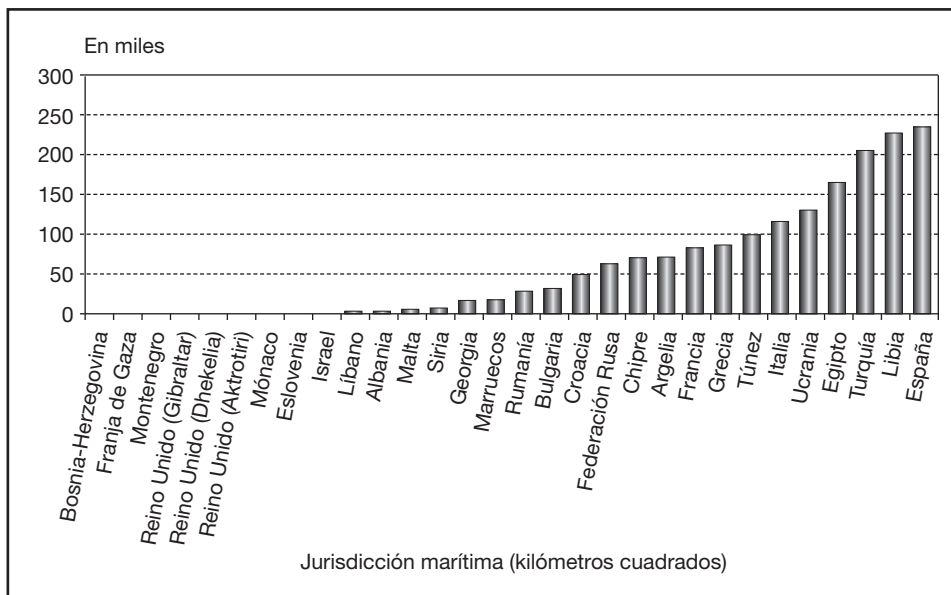


Figura 5.– Extensión de jurisdicciones marítimas en el mar Mediterráneo.

decisiones en esta materia, el panorama jurisdiccional se irá modificando (próxima declaración por Francia de una ZEE).

España y sus jurisdicciones marítimas

España tiene declaradas en el mar Mediterráneo las siguientes jurisdicciones marítimas: líneas de base recta y aguas interiores, mar territorial y zona contigua. La Ley de ZEE 1978, por el momento, no se aplica al mar Mediterráneo. No obstante en el año 1997 (1) se crea una zona de protección pesquera que se extiende desde el sur de cabo de Gata hasta la frontera con Francia, figura 6.

La zona de protección pesquera de España limita con la zona de protección ecológica de Francia, con la cual se solapa (zona indeterminada). Francia rechaza la aplicación del método de la equidistancia para la delimitación de la zona de protección pesquera española y propone que se aplique un principio de delimitación diferente, que tenga en cuenta la

(1) Declarada mediante el Real Decreto 1315/1997 (*Boletín Oficial del Estado* de 26 de agosto de 1997).

configuración de la costa –cóncava del lado francés y convexa del español– que le beneficia. El área afectada por ese desacuerdo tiene una extensión de 47.476 kilómetros cuadrados.

La casi totalidad de la costa peninsular está cubierta por líneas de base recta. Entre las escasas excepciones se encuentra la bahía de Algeciras. La explicación por la cual esta bahía no se ha cerrado con una línea de base recta es la presencia de la colonia de Gibraltar. De haberse cerrado y generado las correspondientes aguas interiores, obligaría a que Reino Unido tuviese que depender de las autorizaciones españolas para que su flota accediese al puerto de Gibraltar.

Por otro lado, Marruecos ha procedido de un modo opuesto al español con respecto al trazado de sus líneas de base recta. Así, algunas de las líneas de base recta marroquíes o bien se apoyan en territorio español (caso de Ceuta), o bien encierran en sus aguas interiores islotes o territo-

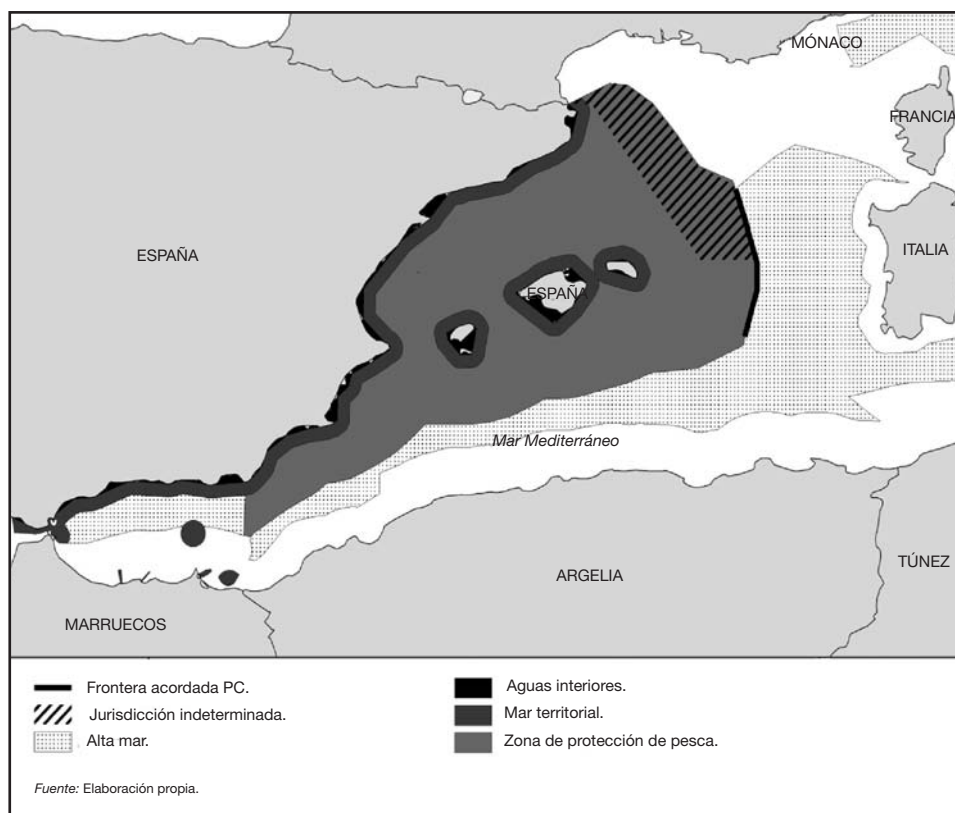


Figura 6.– Jurisdicciones marítimas de España en el mar Mediterráneo.

rios que están bajo jurisdicción española (peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, islas Perejil y Chafarinas y la Ciudad Autónoma de Melilla).

España en el mar Mediterráneo tiene frontera con: Francia, Italia, Argelia y Marruecos. Hasta la fecha año 2010, sólo existe un acuerdo de delimitación para la plataforma continental con Italia entre Menorca y Cerdeña.

Conflictos jurisdiccionales

La declaración de derechos jurisdiccionales por parte de los Estados ribereños suele dar lugar a conflictos entre los Estados próximos (Estados adyacentes y Estados opuestos) y aunque no tan frecuentemente, con terceros Estados de fuera de la región que consideran alguna iniciativa lesiva para sus intereses (2).

Dadas las características geográficas del mar Mediterráneo y mar Negro, la declaración de jurisdicciones ampliadas como la ZEE, zona de pesca o zona de protección ecológica implica siempre tener que delimitar con Estados opuestos y adyacentes. Incluso la declaración de un mar territorial de 12 millas puede ser motivo de una disputa territorial. En la medida en que la CNUDM, 1982 del año contemplaba una anchura mayor del mar territorial respecto a la Conferencia de Ginebra, 1958; y además se modificaba el concepto de plataforma continental y se generaba un nuevo ámbito jurisdiccional (la ZEE), las iniciativas jurisdiccionales se incrementaron y, por ende, los conflictos jurisdiccionales. En muchos casos los litigios quedan planteados entre los Estados mediante los correspondientes procedimientos diplomáticos que suelen extenderse durante largos periodos de tiempo, sin que tales conflictos interfieran en las relaciones habituales (3). La disposición al acuerdo y la necesidad de actuar en escenarios libres de conflictividad pueden propiciar el sometimiento

(2) Es el caso Libia-Estados Unidos a raíz de la declaración del golfo de Sirte como bahía histórica en el año 1973, dando lugar a varios incidentes entre los dos países en los años 1981, 1986 y 1989.

(3) España tiene conflictos con la mayor parte de las delimitaciones de sus fronteras marítimas: con Portugal con un acuerdo que no ha entrado en vigor desde el año 1976, con Reino Unido por las aguas de Gibraltar, con Francia por el trazado de la zona de protección pesquera año 1997, con Marruecos en todos los espacios donde se solapan sus respectivas jurisdicciones o por su generación a partir de territorios en disputa.

al arbitraje de los tribunales internacionales (4). Otros conflictos constituyen *casus belli*, como el ya citado Libia-Estados Unidos, pero quizás el más intrincado y el que entraña mayores riesgos sea el existente entre Grecia y Turquía (5).

En la actualidad, la activación por parte de los Estados ribereños del mar Mediterráneo y mar Negro de gran parte del repertorio jurisdiccional disponible da pie a que se incrementen las posibilidades de conflictos. Esta mayor actividad jurisdiccional, a su vez, se explica por una mayor competencia en la explotación de los recursos marinos y la intensificación de las actividades marítimas. En este contexto, los nuevos conflictos de naturaleza marítima pueden verse exacerbados por la existencia previa de enfrentamientos de un mayor recorrido histórico y posiciones no favorables al diálogo. Un resumen de los conflictos existentes en la región se encuentra en el cuadro 5, p. 56.

Gobernanza

El uso del espacio marítimo por su propia naturaleza internacional obliga a regular un amplio espectro de materias. La intensificación de los usos marítimos en el mar Mediterráneo y el mar Negro en las últimas décadas han exigido incrementar las regulaciones y los controles por parte de los Estados ribereños y terceros Estados. Con el desarrollo de la CNUDM, 1982 las relaciones entre los Estados ribereños se han visto igualmente multiplicadas.

De especial gravedad es la situación medioambiental de las dos cuencas, sometidas a un fuerte deterioro originado por el incremento de la población en los Estados ribereños, los procesos de industrialización, el desarrollo de la agricultura (uso de productos químicos), fuerte expansión del turismo costero, sobreexplotación de los recursos pesqueros, e intenso tráfico marítimo, incluidos productos petrolíferos. Fenómenos como la eutrofización, las altas tasas de contaminación, junto con los

(4) El Tribunal de La Haya ha dictado las siguientes sentencias al respecto: «Case concerning the continental shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment of 3 June 1985; Case concerning the continental shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), Judgment of 24 February 1982; Case concerning maritime delimitation in the Black Sea (Romania vs. Ukraine). Judgment of 3 February 2009».

(5) G. H. Blake, 1992; J. M. Faramiñán, 2007; Y. Inan, y Y. Acer, 2002; US Department of State (año 1964).

Cuadro 5.- Conflictos jurisdiccionales en el mar Mediterráneo y mar Negro.

Tipología de conflictos	Ámbito/Estados	Fronteras
Derivados de las declaraciones jurisdiccionales	Golfo de León: entre España y Francia.	Plataforma continental España-Francia y zona de protección pesquera de España/zona de protección ecológica de Francia.
	Estrecho de Sicilia: entre Malta y Libia.	Plataforma continental ambos países.
	Canal de Sicilia: entre Malta y Libia.	Plataforma continental ambos países.
	Golfo de Gabes: entre Túnez y Libia.	Plataforma continental ambos países.
	Golfo de Sidra: entre Libia e Italia.	Plataforma continental ambos países.
	Meridiano 32°16'18" E: entre Chipre, Egipto y Turquía.	ZEE entre Chipre y Egipto.
	Akrotiri y Dhekelia: entre Chipre y Reino Unido.	ZEE Chipre con hipotética ZEE de Akrotiri y Dhekelia.
	Estrecho de Gibraltar: entre España-Marruecos y España-Reino Unido.	Mar territorial entre España y Marruecos. Mar territorial entre España y Gibraltar (Reino Unido).
	Bahía de Pirán: entre Croacia y Eslovenia.	Salida a la alta mar de Eslovenia.
	Mar Egeo: entre Grecia y Turquía.	Delimitación de la plataforma continental y mar territorial entre Grecia y Turquía.
De base política	Israel y franja de Gaza.	Aguas territoriales de la franja de Gaza.
	<i>Mammellone</i> : entre Italia y Túnez.	Mar Territorial Túnez- <i>Mammellone</i> (caladero de pesca tradicional de pescadores italianos).
	Bahía de Klek-Neum: entre Bosnia-Herzegovina y Croacia.	Derechos históricos en la bahía de Klek-Neum y salida marítima al mar Adriático de Bosnia-Herzegovina.
	Isla de la Serpiente: entre Rumania y Ucrania.	Plataforma continental entre Rumania y Ucrania.

Fuente: V. L. Gutiérrez Castillo, 2007 y 2009; T. Scovazzi, 1995; A. Mazen, 2009; J. M. Faramiñán, 2007; M. Avbelj, y J. Lethar, 2007; C. H. Blake y D. Topalovic, 1996; D. Vidas, 2008; Y. Inan, y Y. Acer, 2002; *International Court of Justice*, 2009; adaptado por el autor.

Cuadro 6.– Usos/conflictos.

El mar Mediterráneo es la entrada de una importante ruta comercial internacional. Por esta cuenca y la del mar Negro discurre el 15% de la actividad global del transporte marítimo según el número de escalas, el 10% según las toneladas de peso muerto y transita el 20% del crudo mundial.

Además se prevé que para el año 2015, la demanda de movimiento de contenedores en ambas cuencas podría alcanzar los 83 millones de toneladas de peso muerto anuales.

En el estrecho de Gibraltar transitan anualmente más de 100.000 buques.

efectos del cambio climático, están llevando a un alarmante retroceso de la biodiversidad y en definitiva de la calidad de vida de sus habitantes. El conjunto de todos estos efectos conducen igualmente a problemas de seguridad en toda la región, cuadro 6.

En definitiva, los usos marítimos demandan la gobernanza de estos mares, gobernanza que debe llevarse a cabo de forma integrada dada la fuerte interacción que se produce en un medio fluido entre los distintos usos. La larga historia de las actividades marítimas ya ha supuesto la creación de instrumentos para la regulación de distintos sectores de la actividad marítima, pero el fenómeno de nacionalización del espacio marítimo y sus recursos que ha adquirido un fuerte impulso a partir de la III Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1973-1982, está desplazando también la gobernanza del ámbito del Derecho Internacional y de los organismos internacionales al de los Estados nacionales.

No obstante, el ámbito marino debido a la complejidad de su estructura jurisdiccional y la prevalencia de la que gozan determinadas actividades como la navegación, es todavía la gran arena donde convergen los intereses nacionales; de ahí que en el gobierno del espacio marítimo participen la mayoría de los actores políticos y de que constituya el gran escenario de lo que se ha dado en llamar la gobernanza multinivel.

Para el análisis de la gobernanza marítima en el mar Mediterráneo y el mar Negro se puede hacer un recorrido por las distintas escalas, en función de la estructura jurisdiccional de su espacio marítimo –con responsabilidades de los Estados ribereños y de terceros Estados– y de la organización político-administrativa, en sus diversos niveles (supranacional, transnacional, nacional, subnacional y local), cuadro 7, p. 58.

Cuadro 7.— Estructura jerárquica del marco político-administrativo en el mar Mediterráneo y en el mar Negro.

Niveles políticos-administrativos
<i>Nivel supranacional</i> Unión Europea, Liga Árabe, UMA, Unión por el Mediterráneo y Cooperación Económica del Mar Negro.
<i>Nivel transnacional</i> Comisión Intermediterránea y Comisión para el Mar Báltico y el Mar Negro.
<i>Nivel nacional</i> Estados ribereños del mar Mediterráneo y mar Negro.
<i>Nivel subnacional</i> NUTS 2*, regiones y federaciones.
<i>Nivel local</i> NUTS 3, LAU 1, LAU 2** y municipios.

* NUTS (*Nomenclatura de Territorial Units for Statistics*). Unidad Estadística de la Unión Europea.

** LAU (*Local Administrative Units*). Unidad Estadística de la Unión Europea.

Fuente: EASES, adaptada por el autor.

La primera escala de la gobernanza marítima está condicionada por el régimen jurídico existente en el conjunto de las aguas de las dos cuencas, debido a la presencia de una variedad de actores y de instrumentos que iremos describiendo.

En el Mediterráneo, la heterogeneidad jurisdiccional crea una compleja realidad territorial: mientras una parte considerable de las aguas están fuera de la jurisdicción estatal (alta mar), todo el lecho marino y su subsuelo se encuentran bajo la soberanía de los distintos Estados ribereños (6). Así, coexisten en una cuenca relativamente reducida, áreas de acceso libre, con otras bajo la soberanía o jurisdicción nacional. Por el

(6) En la plataforma continental se le reconoce a cada Estado su derecho de soberanía sin necesidad de que esté promulgado en una ley. Este hecho es importante, porque se supone que todos los fondos marinos pertenecen a un Estado, mientras que el régimen jurídico de la columna de agua está a expensas de la declaración por parte de cada Estado.

contrario, el conjunto de las aguas del mar Negro están bajo jurisdicción estatal al no existir alta mar.

Desde el punto de vista de la gobernanza marítima la existencia de derechos jurisdiccionales en los distintos ámbitos ya descritos (aguas interiores, mar territorial y zona contigua, ZEE, plataforma continental, zona de pesca o zona de protección ecológica) implica la posibilidad de regulación y control por parte de los Estados, aunque con distinto grado en función del tipo de jurisdicción y el que los acuerdos internacionales, entre ellos la CNUDM, se ejecuten con arreglo a las normas de cada país.

Con respecto a las aguas que están fuera de la jurisdicción nacional, con arreglo a la CNUDM (artículo 123), el deber de cooperar afecta de manera especial a los Estados ribereños de mares cerrados y semicerrados, como es el caso del mar Mediterráneo y el mar Negro. Además el Mediterráneo presenta una característica que incide en la necesidad de cooperar para la gestión de sus recursos y ésta es que, a diferencia del mar Negro, una gran parte del Mediterráneo se compone de aguas de alta mar (7), lo que suscita problemas de gestión específicos.

Además del deber de cooperar a los Estados de mares cerrados o semicerrados, la CNUDM les atribuye un papel importante en la cooperación institucionalizada, es decir, en la cooperación canalizada a través de las organizaciones supranacionales –Organización Marítima Internacional, Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), etc.– regionales y subregionales. En este sentido la cooperación constituye uno de los pilares para la conservación y gestión de los recursos biológicos de alta mar. La cooperación en los espacios marinos se establece a través de las instituciones, instrumentos y acuerdos que se detallan a continuación:

- La CNUDM, 1982, como principal tratado internacional relacionado con los usos del mar, establece un marco general para la mayoría de las actividades (navegación, explotación de los recursos y otros usos económicos del mar, protección del medio ambiente marino e investigación). Así, uno de los principales acuerdos internacionales que

(7) «Esto significa que amplios sectores de las aguas del mar Mediterráneo quedan fuera de la jurisdicción o soberanía de los Estados ribereños, los cuales carecen de facultades prescriptivas o ejecutoras que les permitan regular pormenorizadamente las actividades humanas realizadas más allá de estas zonas, incluidas las destinadas a la protección del medio ambiente marino y las dirigidas a determinar las condiciones del ejercicio de la pesca.» *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, París, 13 de julio de 2008.

afectan al mar Mediterráneo y el mar Negro en relación a la gestión de sus recursos pesqueros es el Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Relativas a la Conservación y la Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (Nueva York, 1995).

- FAO, con el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar (adoptado por FAO en el año 1993), que entró en vigor el 24 de abril de 2003. Además, FAO ha establecido un marco de gobernanza global para la pesca a través del Código de Conducta para la Pesca Responsable (FAO, 1995), que establece principios y normas internacionales de comportamiento con objeto de garantizar la conservación, gestión y desarrollo de los recursos acuáticos vivos (*European Environment Agency*, 2005).
- Los convenios de mares regionales, dedicados a la protección del medio ambiente, pero cuyo alcance se extiende progresivamente a la gestión integrada del mar. Así, la primera acción del Programa de Mares Regionales del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), fue definir un Plan de Acción para el Mediterráneo, adoptado en su forma final en Barcelona en 1975. En el contexto del Plan de Acción para el Mediterráneo surge el Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo de la Contaminación (8) (Convenio de Barcelona), adoptado en el año 1976 y modificado en el año 1995, que establece los principios generales y el marco institucional para la protección del medio ambiente marino. Todos los Estados mediterráneos han ratificado esta convención. Inspirados por los primeros convenios de mares regionales, en el año 1992, los seis países del mar Negro firmaron el Convenio para la Protección del Mar Negro contra la Contaminación. En el año 1996 estos seis Estados aprobaron el Plan de Acción para el Mar Negro.
- Las organizaciones regionales de pesca, cuyo alcance es específico desde el punto de vista geográfico o de una especie. Las dos or-

(8) Hasta la fecha el Convenio de Barcelona ha supuesto la aplicación de siete protocolos, relacionados con vertidos, prevención y respuestas de emergencia a la contaminación por hidrocarburos y otras sustancias nocivas, contaminación de origen terrestre, zonas especialmente protegidas y diversidad biológica, la protección de la contaminación procedente de actividades en el mar, movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y la gestión integrada de zonas costeras, (*European Commission*, 2009).

ganizaciones regionales con competencia sobre la pesca en el mar Mediterráneo y el mar Negro son las siguientes: la Comisión General de Pesca para el Mediterráneo (año 1949) (todos los países del Mediterráneo son miembros –salvo Bosnia-Herzegovina–, junto con Japón, Bulgaria, Rumania y la República de Serbia) (9); la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (instituida en el año 1966 por el Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico) (10). En la actualidad son partes en este Convenio 44 Estados (14 ribereños del Mediterráneo y no ribereños) y la Comunidad Europea (R. Casado Raigón, 2008).

- Las asociaciones bilaterales o multilaterales (zonas de vigilancia conjunta de gestión de la pesca, santuarios y otras áreas marinas protegidas) (*Livre Bleu*, 2009). Destacan los siguientes acuerdos: el Acuerdo relativo a la Creación de un Santuario de Mamíferos Marinos en el Mediterráneo (año 1999), firmado en el año 1976 por: Francia, Italia y Mónaco; el Acuerdo del Tratado de Protección Medioambiental Marítima y Costera (RAMOGE), adoptado por Francia, Italia y Mónaco en el año 1978 y modificado en 2003; el Acuerdo Bilateral entre Italia y Grecia para la Protección del Medio Ambiente Marino del Mar Jónico y su Región Costera; y finalmente el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos en el Mar Negro, Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS, en inglés) del año 1996, que ha sido ratificado por la mayoría de los Estados del mar Mediterráneo y el mar Negro.

Como se ha señalado, la estructura político-administrativa es relevante en la medida en que cada uno de sus niveles tiene funciones y responsabilidades en relación con la gestión y gobierno del espacio costero-marino. Así, además de los Estados, diversas entidades supranacionales han adquirido un protagonismo creciente como actores con funciones de gobierno sobre el espacio marino, aunque existe una clara división entre el mar Mediterráneo y el mar Negro:

- En el Mediterráneo las diferencias son patentes entre la ribera norte y la ribera sur, figura 1, p. 41; la primera, en su mayor parte integrada en la Unión Europea, la segunda, con una débil cohesión de carácter político pese a la existencia de entidades como la Liga Árabe y la UMA.

(9) «Aunque Egipto y Siria no han aceptado por el momento el convenio en su última forma enmendada, año 1997», R. Casado Raigón, R., 2008.

(10) Que ha sido modificado por los Protocolos de París de 1984 y de Madrid de 1992.

Cuadro 8.– Organización territorial de los Estados del mar Mediterráneo y del mar Negro.

Países y territorios	Nivel regional	Nivel provincial	Nivel local
España	17 comunidades autónomas	50 provincias	8.111 municipios
Francia	26 regiones	100 departamentos	3.683 municipios
Italia	20 regiones	103 provincias	8.101 municipios
Malta			68 consejos locales
Eslovenia			193 municipios
Bosnia-Herzegovina	Federación Bosnia-Herzegovina, República Srpska Distrito de Brcko	10 cantones	89 municipios
Croacia		21 condados	429 municipios
Montenegro			21 municipios
Albania		12 condados más 36 distritos	N/A
Grecia		50 prefecturas	914 municipios 120 comunidades
Chipre			33 (24) municipios* 491 (354) comunidades
Turquía		81 administraciones provinciales especiales	3.519 municipios 16 municipios metropolitanos
Israel	6 distritos	15 subdistritos	141 consejos locales 54 consejos regionales
Territorios Palestinos		14 gobernaciones (Cisjordania, 9 y 5 en franja de Gaza)	74 municipios (63 en Cisjordania y 11 de la franja de Gaza)

Cuadro 8.– (Continuación).

Países y territorios	Nivel regional	Nivel provincial	Nivel local
Jordania		12 gobernaciones	99 municipios
Siria		14 departamentos	107 ciudades 248 ciudades pequeñas 207 pueblos
Líbano		6 regiones 1 departamento	930 municipios
Egipto		26 gobernaciones	217 ciudades Luxor (con estatus particular) 4.617 pueblos
Túnez		24 gobernaciones	264 municipios
Argelia		48 provincias	1.541 municipios
Bulgaria		28 provincias	N/A
Rumania			41 distritos 1 municipio (Bucarest)
Ucrania		24 regiones 1 República Autónoma (Crimea)	2 municipios
Federación Rusa	83 sujetos federales	7 distritos federales	N/A
Georgia	10 regiones más 2 repúblicas autónomas	70 distritos	N/A

* Las cifras entre paréntesis son sin el norte de Chipre.

Fuente: Informe Mundial Gold, 2008.

- En el mar Negro, mientras que los países de la ribera occidental están integrados en la Unión Europea y la totalidad de la ribera sur la compone un país candidato (Turquía), la ribera nordeste y sureste la conforman Estados surgidos tras la descomposición de la Unión Soviética, con instituciones nacionales frágiles y cuya cohesión política es casi inexistente, figura 1, p. 41.

Sin embargo, a pesar de que la Federación Rusa continúa manteniendo vínculos económicos con los Estados de la región, se ha producido en los últimos años una dinámica geopolítica orientada hacia Occidente, que tiene como fruto una participación más activa de la Unión Europea. Además, la creación en el año 1992, impulsada por Turquía de la entidad supranacional denominada CEMN, ha incrementado el interés común a nivel político y económico en la región (S. Marcu, 2006).

La gobernanza marítima a nivel subnacional y local se identifica con las regiones costeras, las provincias y los municipios. Estas entidades tanto por su número (sólo en Europa existen 45 regiones costeras), como por sus funciones en relación con la gestión y gobierno del espacio costero-marino, aseguran un papel creciente de los niveles subestatales en la estructura política de ambas cuencas y afianzan la idea de una gobernanza multinivel en la región, cuadro 8.

La gobernanza marina en la Unión Europea

En la Unión Europea existen diversas iniciativas para la gobernanza de los espacios marinos del mar Mediterráneo y el mar Negro, cuadro 9. Además, las instituciones encargadas de la gestión de algunas actividades marítimas o de formular políticas de carácter integrado generalmente han procedido a establecer una estructura geográfica para implementar sus medidas o políticas. La pesca es quizá la actividad con una estructura de gobernanza más desarrollada –un marco político (política pesquera común) y un amplio arsenal regulador, junto con instituciones como los Consejos Regionales de Pesca–. Más recientemente ha sido aprobada la Directiva-Marco sobre Estrategia Marina, año 2008, pieza normativa fundamental desde el punto de vista ambiental –aunque sólo obliga a los países miembros de la Unión Europea– y que establece una división regional, figura 7, p. 66, donde los Estados deben implementar los objetivos establecidos, para lo cual será necesario la cooperación con terceros Estados.

Cuadro 9.– *Vías de participación de la Unión Europea en el mar Mediterráneo.*

Políticas de ordenación marina de la Unión Europea	
Políticas de ordenación del espacio marino/ costero europeo	Política ambiental común. Política común de planificación territorial. Estrategia común sobre el litoral europeo. Política marítima integrada de la Unión Europea. Estrategia europea de protección y conservación del medio ambiente marino. Directiva europea sobre estrategia marina.
Políticas de ordenación euromediterráneas	Programa de Protección de Medio Ambiente en las Regiones Mediterráneas. Proyectos científicos. Apoyo al Programa Ambiental para el Mediterráneo. Cooperación ambiental y pesquera euromediterránea*. Participación en el Programa de Alimentación Mundial y en el Convenio de Barcelona Propuesta de estrategia ambiental europea para el mar Mediterráneo.

* Carta de Nicosia, 1990. Declaración de El Cairo, 1992. Regulación número 16/94 para conservación de recursos pesqueros mediterráneos, 1994. Declaración de Heraklion, 1994.

Fuente: J. L. Suárez de Vivero, 2005.

En el contexto de la Unión Europea también existen diversas iniciativas para la colaboración entre los países miembros y los países ribereños del mar Mediterráneo y el mar Negro, estando algunas de ellas directamente relacionadas con la gobernanza del medio marino, cuadro 9.

La principal iniciativa es la Asociación Euromediterránea que se formalizó en el año 1995 en la Conferencia de Barcelona. Los 27 países participantes aprobaron una declaración y un programa de trabajo (los entonces 15 Estados miembros de la Unión Europea y 12 terceros países mediterráneos: Argelia, la Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía). De este modo la Asociación establece un marco multilateral que aúna estrechamente los aspectos económicos y de seguridad e incluye, además, una dimensión social, humana y cultural.

En la Conferencia de Barcelona de noviembre de 2005, donde se celebraba el décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea, los socios se comprometieron a «desarrollar una hoja de ruta realista para descontaminar el mar Mediterráneo antes del año 2020». Así se estableció

la iniciativa *Horizonte 2020*, para reducir la contaminación en la región. Esta iniciativa afecta a los países miembros, a los candidatos actuales a la adhesión y a los socios de la Política Europea de Vecindad (PEV).

En el año 2008, esta asociación se convirtió en la Unión para el Mediterráneo (UpM) –cuyo nombre oficial es Proceso de Barcelona: una UpM–, formada por 43 países (27 Estados miembros de la Unión Europea más los países de la ribera sur mediterránea –salvo Libia– y alguno de los Balcanes, además de otros 16 países del medio este mediterráneo (*Livre Bleu*, 2009). La UpM tiene seis proyectos prioritarios, algunos relacionados directamente con el medio marino. Estos son: contaminación; establecimiento de autopistas marítimas y terrestres; iniciativas de protección civil para combatir desastres. Esta entidad estrecha las relaciones a nivel político, económico y social entre la Unión Europea y el resto de los países mediterráneos (*Livre Bleu*, 2009).

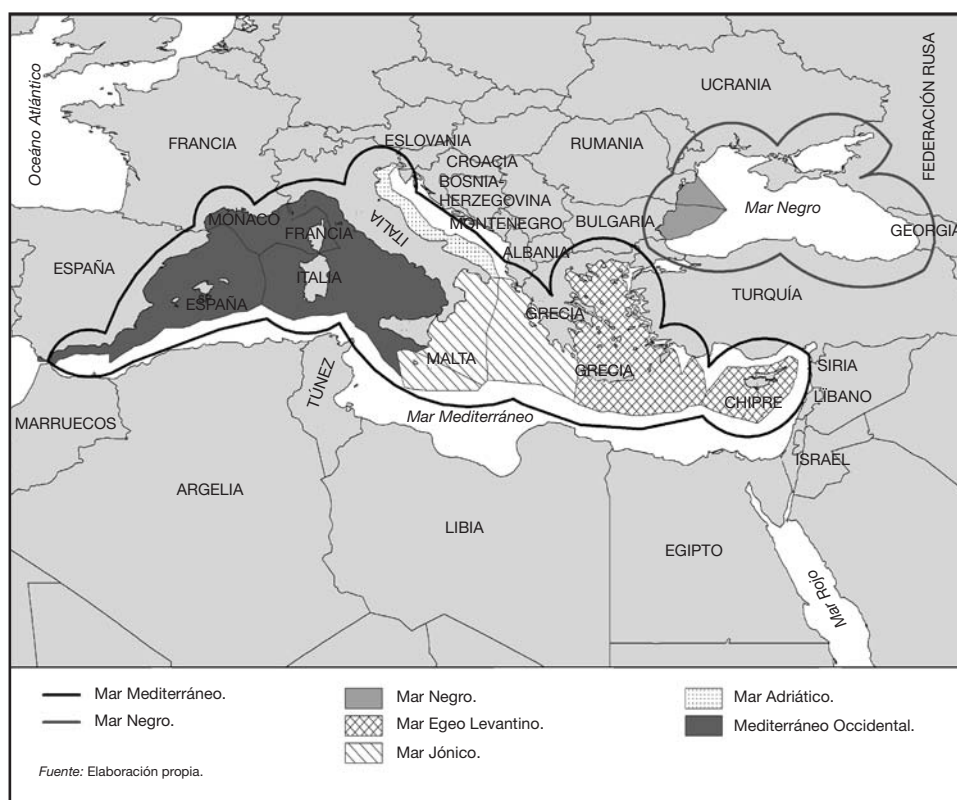


Figura 7.– Regiones marinas Directiva de Estrategia Marina.

En cuanto a los niveles políticos intermedios de gobernanza marítima, también existe una disparidad entre el mar Mediterráneo y el mar Negro. Por un lado, la expansión y consolidación de la Unión Europea ha impulsado la creación de un tejido de estructuras políticas de nivel transnacional en el arco norte mediterráneo, verbigracia, la Comisión Intermediterránea, cuya interacción y diálogo con los otros niveles de gobierno configuran un sistema de gobernanza más articulada, en oposición a la ribera meridional del mar Mediterráneo (norte de África), menos estructurada en este nivel político intermedio. Esta circunstancia acrecienta la distancia entre las dos riberas en cuanto a capacidad de gobierno del medio marino.

Otra de las principales iniciativas de colaboración entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo es la PEV, (COM [2004] 373 final), que fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la Unión Europea del año 2004, para consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos. La PVE concierne a los países vecinos con fronteras terrestres o marítimas y que para el mar Mediterráneo son: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorios Palestinos, Siria, Túnez y Ucrania y en el mar Negro: Georgia y Turquía. El elemento central de la PEV son los Planes de Acción Bilaterales convenidos mutuamente entre la Unión Europea y cada uno de los países socios.

En el mar Negro, la integración de Rumania y Bulgaria en la Unión Europea ha propiciado que en la región estén presentes entidades políticas de nivel intermedio, como la Comisión para el Mar Báltico y el Mar Negro, a la que la Federación Rusa no pertenece. Además la Unión Europea ha impulsado programas de cooperación y políticas de desarrollo, que son las siguientes: la ya citada PEV, la Cooperación Ambiental Unión Europea-Rusia COM [2001], 772 final), y la Sinergia del Mar Negro (COM [2007] 160 final). Al margen de las instituciones e iniciativas descritas, no existe otro tipo de entidades de nivel político intermedio en la región, lo que implica una débil cohesión entre los países ribereños y disminuye sus capacidades para gobernar de modo conjunto los espacios marinos adyacentes a sus aguas.

La Unión Europea con la Federación Rusa ha mantenido una relación independiente mediante la denominada Asociación Estratégica, que cubre «cuatro espacios comunes»:

1. Económico.
2. Libertad, seguridad y justicia.

3. Seguridad externa.
4. Investigación y educación. La relación entre la Unión Europea y la Federación Rusa concluyó en el año 2008, actualmente el proceso de negociación para establecer nuevas relaciones está detenido.

Conclusiones y perspectivas

La región mediterránea, secularmente, ha estado estrechamente vinculada al mundo marítimo; en puridad la civilización mediterránea no podría entenderse sin esta dimensión: espacio de circulación, ámbito comercial, cruce de intereses estratégicos, y, lógicamente, un medio cuyos recursos naturales han sostenido a las poblaciones ribereñas y han sido –y están siendo– también aprovechados por terceros países. Económicamente las actividades marítimas no han tenido la importancia que han alcanzado en otras cuencas (Atlántico Norte), sobre todo en la fase de desarrollo industrial, ya sea en la actividad pesquera, el desarrollo portuario o los recursos minerales. El crecimiento demográfico y el fenómeno de la globalización han tenido como efecto, por una parte, incrementar el valor relativo de sus recursos (particularmente los recursos ícticos), y por otra revalorizar su renta de situación y recibir los beneficios de los procesos de deslocalización, lo que se ha dejado sentir en el notable crecimiento de su sistema portuario y la integración en él de los países de la ribera sur. Estos cambios son los que en buena medida explican la incorporación tardía del mar Mediterráneo al proceso de ampliación jurisdiccional que en las regiones de mayor desarrollo marítimo tiene lugar a mediados de los años setenta.

En efecto, la presión que se ejerce sobre este medio debido a las causas anteriormente indicadas, hace que los Estados ribereños hayan iniciado un proceso de expansión territorial extendiendo progresivamente la jurisdicción nacional al conjunto de las aguas, el lecho y el subsuelo marino. En la actualidad, el 54% de sus aguas ya se encuentran bajo jurisdicción nacional (bajo distintas formas jurídicas), junto con la totalidad del lecho y subsuelo marino. Como consecuencia de esta transición a lo que ya se ha calificado como nacionalismo marítimo (L. Lucchini y M. Voelckel, 1977), ha tenido lugar una proliferación de fronteras (prolongación de las existentes y generación de otras nuevas) y la incorporación de nuevos territorios, a veces superiores al territorio emergido. A grandes rasgos el conjunto de los Estados del mar Mediterráneo y mar Negro, incorporan

a la acción político-administrativa un espacio de tres millones de kilómetros cuadrados. A corto-medio plazo pueden esbozarse los siguientes efectos derivados de este proceso de «territorialización» del espacio marítimo:

- *Geopolítica*. Necesidad de definir y acordar nuevas fronteras, lo que implica abrir nuevos frentes diplomáticos, generar un nuevo tipo de conflicto o agudizar los preexistentes. En función de su posición relativa en determinados casos supone tener que acordar fronteras con un elevado número de Estados (Italia). España en el mar Mediterráneo debe hacerlo con otros cuatro Estados. Particularmente, en el mar Mediterráneo el proceso de formalización de fronteras estará abierto por un largo periodo de tiempo, dada la complejidad de algunos de los contenciosos existentes. Este aspecto incide en la determinación de la frontera exterior de la Unión Europea que se corresponde con los límites de las jurisdicciones marítimas de cada Estado miembro, jurisdicciones que, a su vez, varían de uno a otro Estado. El tema de las fronteras marítimas está estrechamente relacionado con las migraciones irregulares por mar y contribuye al proceso de formalización de las fronteras con el desarrollo de sistemas de vigilancia y control. Como consecuencia de la globalización y de la consecuente transformación de los flujos del comercio mundial, así como de los cambios que se están experimentando en la geopolítica de la energía, el mar Mediterráneo está reforzando su posición relativa respecto a las redes mundiales de comunicación oceánica, lo que se traduce en la revalorización de este segmento marítimo, uno de cuyos exponentes es la emergencia de grandes *hubs* para la distribución de contenedores en las áreas menos desarrolladas (deslocalización portuaria: a Algeciras le han seguido Gioia-Tauro, Tánger-Med y los proyectos en Argelia, Libia y Egipto).
- *Gestión*. La extensión de derechos de soberanía sobre el espacio marítimo se traduce en la necesidad de dotar los medios para su gestión y control, tanto en términos institucionales (ampliación, reforma o creación de nuevos órganos administrativos), como de equipamiento (servicios de guardacostas, monitoreo de fronteras, etc.). Estos nuevos requerimientos no siempre son asequibles para las administraciones, dándose notables diferencias entre Estados y agudizando la brecha Norte-Sur ya existente en otros dominios.
- *Gobernanza*. El tránsito de un esquema jurisdiccional dominado por el régimen jurídico de la alta mar a una cuenca compuesta por juris-

dicciones nacionales, tendrá como consecuencia cambios en la gobernanza regional marina: un menor peso de lo común en beneficio de iniciativas nacionales. No obstante la naturaleza de cuenca semicerrada seguirá obligando a la búsqueda de soluciones y arreglos multilaterales e internacionales. La acción de las instituciones de la Unión Europea en cierta medida reequilibra la balanza hacia acciones más integradas. En el ámbito de la gobernanza marina el principal reto lo constituye el acusado deterioro medioambiental tanto del mar Mediterráneo como del mar Negro: destrucción y degradación de hábitats, impacto de la sobrepesca, contaminación, cambio climático, eutrofización e invasión de especies exóticas. Todos estos impactos tenderán a agravarse en el futuro, especialmente, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad (M. Coll *et al*, 2010). La lucha contra estos efectos sólo será posible por medio de una gobernanza regional efectiva. En este contexto la PMI de la Unión Europea constituye el principal motor para impulsar la cooperación en el dominio de lo marítimo.

En síntesis, asistimos a un doble proceso político:

1. La dimensión marítima amplía su presencia y peso en la agenda política: la gobernanza marítima se dota de nuevos instrumentos y multiplica las relaciones bilaterales y multilaterales.
2. Las políticas públicas incorporan los hechos marítimos y en la medida en que las políticas marítimas dejan de constituir un reducto exclusivo del Estado central, el conjunto de las administraciones públicas pasan también a ser actores de las *res marítima*.

Bibliografía

- COLL, M.; PIRODDI, C.; STEENBEEK, J.; KASCHNER, K.; BEN RAIS LASRAM, F. *et al*. (2010): *The Biodiversity of the Mediterranean Sea: Estimates, Patterns, and Threats*, PLoS ONE 5(8): e11842. doi: 10.1371/journal.pone.0011842
- AVBEL, J. M. and LETNAR, J. (2007): «The Conundrum of the Piran Bay: Slovenia v. Croatia. The case of Maritime Delimitation», *Journal of International Law & Policy*, volume 5, number 2, The University of Pennsylvania.
- BLAKE, G. H. (1992): «International boundaries and territorial stability in the middle East: an assessment», *GeoJournal*, volume 28, number 3, pp. 365-373.
- BLAKE, G. H. and TOPALOVIC, D. (1996): «Maritime boundaries on the Adriatic Sea», *Maritime Briefing*, volume 1, number 8.

- COM(2001), 772 final, *Communication from the Commission, EU-Russia Environmental Co-operation*.
- COM(2004) 373 final, *Comunicación de la Comisión, Política Europea de Vecindad*, Documento de Estrategia.
- COM(2007) 160 final, *Communication for the Commission to the Council and the European Parliament, Black Sea Synergy-A new regional cooperation initiative*.
- COM(2009) 466 final, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo*.
- CHEVALIER, C. (2005): *Gobernanza del mar Mediterráneo. Estatus legal y prospectiva*, Centro de Cooperación del Mediterráneo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Málaga.
- DUZGÜNES, E. and ERDOĞAN, N. (2008): «Fisheries Management in the Black Sea Countries», *Turkish Journal of Fisheries and Aquatic Science* 8, pp. 181-192.
- EUROSTAT (2010): *Portrait of EU coastal regions*, European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *The role of maritime zones in promoting effective governance for protection of the Mediterranean marine environment*, Report of the expert group of governance of the Mediterranean Sea.
- FARAMIÑÁN, J. M. (2007): *El Mediterráneo y la delimitación de su plataforma continental*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J. (2007): *El mar Mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*, editorial Atelier, Barcelona.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L. (2009): *El Magreb y sus fronteras en el mar*, editorial Huygens, Barcelona.
- INAN, Y. and ACER, Y. (2002): *The Aegean Disputes. The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls*, charte 6.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE número 1 2009/9, *Maritime delimitation in the Black Sea (Romania versus Ukraine)*.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Case concerning the continental shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment of 3 June 1985.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Case concerning the continental shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment of 24 February 1982.
- IUCN (Centro de la IUCN para la Cooperación en el Mediterráneo) (2007): *Análisis de situación de la región*.
- Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, París, 13 July, 2008.
- LIVRE BLEU (2009): *Stratégie nationale pour la mer et les océans*.
- LUCCHINI, L. et VOELCKEL, M (1977): *Les États et la mer. Le nationalisme maritime*, París, La Documentation Française.

- MARCU, S. (2006): «Rumania en el contexto geopolítico del mar Negro», *Geographicalia*, número 5, pp. 59-85.
- MAZEN, A. (2009): *The Application of the Law of the Sea and the Convention on the Mediterranean Sea*, United Nations 2009.
- OCEAN SHIPPING CONSULTANTS (2006): *The European and Mediterranean Container port Markets to 2015*.
- SALVAMENTO MARÍTIMO (2008): *Informe Anual 2008*, Ministerio de Fomento.
- SCOVAZZI, T. (1995): *Elementos de Derecho Internacional del Mar*, editorial Tecnos, Madrid.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. *et al* (2005): *International Institutions. Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam University Press, volume 1, pp. 199-218.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Ministerio de Administraciones Públicas (2009): *Plan Bleu: State of the Environment and Development in the Mediterranean*, Athens.
- US Department of State: International Boundary Study. Greece-Turkey, number 41, November 23, 1964. *The Geographer*, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research.
- VIDAS, D. (2008): *The UN Convention on the Law of the Sea, the European Union and the Rule of Law: What is going on in the Adriatic Sea?* Fridtjof Nansen Institute, in: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1208.pdf>
- WORLD BANK (2009): *World Development Indicators database*.